



Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Umwelt,
Naturschutz u. Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
17(16)256-A

Öffentliche Anhörung - 11.04.2011

08.04.2011

STELLUNGNAHME

Berlin, 27. September 2010

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Zum Thema: **BMU-Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Fortentwicklung des Emissionshandels; Artikel 1 „Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen“ (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG), (Stand 3. September 2010)**

Mit dem vorgelegten BMU-Novellierungsentwurf soll die EU-Emissionshandelsrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt werden. Dies ist nicht vollständig gelungen und reicht nicht aus.

Alle wesentlichen EU-Vorgaben, insbesondere die Kleinmengenregelung (opt out) sollten möglichst 1:1 in die TEHG-Novelle übernommen werden. Zusätzlich sind mehr Bürokratieabbau und eine bessere Rechtsetzung, wie in der Koalitionsvereinbarung gefordert, erforderlich. Die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag müssen sich auf eine wirtschaftsverträgliche Ausgestaltung des Emissionshandels in der dritten Handelsperiode (2012 – 2020) verständigen, um Wachstums- und Beschäftigungsspielräume zu sichern.

I. Unsere zentralen Forderungen sind:

- **Emissionshandel rechtssicher gestalten und Bürokratiekosten abbauen**
- **Örtliches Genehmigungsverfahren beibehalten**
- **TEHG in zwei Stufen novellieren**
- **Kleinanlagen unbürokratisch vom Emissionshandel befreien**
- **Kompensationsregelung für emissionshandelsbedingte Strompreiserhöhungen aufnehmen**
- **Mehr projektbezogene Gutschriften anerkennen**

1. Emissionshandel rechtssicher gestalten und Bürokratiekosten abbauen

Nach wie vor ist der vorliegende BMU-Entwurf ordnungsrechtlich überfrachtet. Zudem gibt es eine Vielzahl an unklaren Rechtsbegriffen, beispielsweise zu den „Anlagen“, „Tätigkeiten“ oder „technischen Einheiten“, die zu unnötigen Auseinandersetzungen zwischen den betroffenen Unternehmen und den Behörden führen.

Zielsetzung des TEHG-Novellierungsentwurfs sollte es deshalb auch sein, im Sinne einer besseren Rechtsetzung die Investitionssicherheit der betroffenen Unternehmen zu stärken und sie von unnötigen Bürokratiekosten zu entlasten.

2. Örtliches Genehmigungsverfahren beibehalten

In der TEHG-Novelle (§§ 4 – 6) ist eine neue „Arbeitsteilung“ bei der Genehmigung zwischen der örtlichen BImSchG-Behörde und der Bundesbehörde Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) vorgesehen. Bisher ist die BImSchG-Behörde allein für die anlagenspezifische CO₂-Emissionsgenehmigung zuständig. Nach dem BMU-Entwurf behält die BImSchG-Behörde die formale Anlagengenehmigung; die DEHSt übernimmt die inhaltliche Genehmigung der CO₂-Emissionen (Emissionsüberwachung).

Diese Neuregelung gefährdet die vertrauensvolle und bewährte Zusammenarbeit zwischen Anlagenbetreiber und BImSchG-Behörde. Eine Anlagenkenntnis, wie sie aus den immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren bei der Landesbehörde vorliegt, ist bei der DEHSt nicht vorhanden und müsste nachträglich mit großem Aufwand erlangt werden. Absehbar sind Reibungsverluste bei einer „gespaltenen“ Genehmigung mit unnötigem Zeit- und Verwaltungsaufwand für Unternehmen und Behörden.

Stattdessen sollte die BImSchG-Behörde wie bisher allein für die Genehmigung zuständig sein. Der DIHK regt an, dass das BMU prüft, inwieweit die DEHSt im Sinne einer „modifizierten“ Genehmigung zu einer Stellungnahme zum Überwachungsplan verpflichtet wird, die die BImSchG-Behörde dann im Rahmen der Genehmigung berücksichtigen muss.

3. TEHG in zwei Stufen novellieren

Das BMU hat in einem gesonderten Vermerk darauf hingewiesen, dass EU-weite Harmonisierungsregelungen, insbesondere zur kostenlosen Zuteilung der Zertifikate, noch im Komitologieverfahren erarbeitet werden. Die Vorgehensweise des BMU, dazu Ermächtigungsgrundlagen für nachgelagerte Verordnungen zu schaffen, ist der falsche Weg. Ein Kernpunkt der neuen EU-Emissionshandelsrichtlinie ist es, dass für die europäischen Unternehmen wesentliche Inhalte verbindlich EU-weit

geregelt werden. Nationale Maßnahmen zulasten deutscher Unternehmen, die über die EU-Vorgaben hinausgehen, sind zu vermeiden.

Im Sinne eines europäischen Binnenmarktes und zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen deutscher Unternehmen gegenüber ihren europäischen Konkurrenten dürfen den deutschen Unternehmen keine Nachteile dadurch entstehen, indem national vorschnell gegenüber absehbaren europäischen Regelungen weitreichende Verordnungsermächtigungen erlassen werden.

Stattdessen sollte das TEHG in zwei Stufen novelliert werden. In einer ersten Stufe müssen aus Gründen der Rechtssicherheit vor allem die Grundlagen für das notwendige Antragsverfahren für die Zuteilung der Zertifikate für Anfang 2011 festgelegt werden. In einer zweiten Stufe sollten dann die nach Abschluss des EU-Komitologieverfahrens erzielten Ergebnisse möglichst 1:1 in das TEHG übernommen werden. Darüber hinaus sollten alle Verordnungsermächtigungen in der TEHG-Novelle nicht alleine durch das BMU, sondern immer durch die Bundesregierung erlassen werden.

4. Kleinanlagen unbürokratisch vom Emissionshandel befreien

Die EU-Emissionshandelsrichtlinie enthält zu Recht (Artikel 27) die Möglichkeit, Kleinanlagen unterhalb von 25.000 Jahrestonnen CO₂ vom Emissionshandel auszuschließen. Diese mittelstands- und klimapolitische sinnvolle europäische Option fehlt, zumal in Deutschland über 50 % aller Anlagen unterhalb 25.000 Jahrestonnen CO₂ nur ca. 3 % der CO₂-Emissionen verursachen.

Darüber hinaus sollen nach der EU-Richtlinie Unternehmen, die unterhalb der Emissionswerte liegen, zu „vergleichbaren Leistungen“ verpflichtet werden, die nicht näher spezifiziert sind. „Vergleichbare“ Leistungen dürfen nicht zu „vergleichbaren“ Belastungen führen! Wenn dies zu bürokratischen und kostenintensiven Maßnahmen führen würde, wäre für den Mittelstand nichts gewonnen.

Zur Vermeidung unnötiger Bürokratiekosten muss kleinen und mittleren Unternehmen ein unbürokratischer Ausstieg aus dem Emissionshandel ohne kontraproduktive Belastungen - etwa durch die Einführung einer Ökosteuer oder überzogene Berichtspflichten - ermöglicht werden. Der DIHK schlägt vor, dass dem Anlagenbetreiber optional überlassen bleibt, ob er am Emissionshandel teilnimmt oder nicht.

5. Kompensationsregelung für emissionshandelsbedingte Strompreiserhöhungen aufnehmen

Nach Artikel 10 a Absatz 6 der EU-Emissionshandelsrichtlinie können die Mitgliedstaaten zugunsten der Sektoren bzw. Teilsektoren, für die ein erhebliches Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen durch auf den Strompreis übergewälzte Kosten der Treibhausgasemissionen ermittelt

wurde, finanzielle Maßnahmen zum Ausgleich dieser Kosten einführen. Diese Regelung ist im vorliegenden BMU-Entwurf nicht enthalten. Das BMU begründet dies damit, dass darüber in dem am 28. September 2009 von der Bundesregierung zu beschließenden Energiekonzept entschieden wird.

Der DIHK schlägt vor, dass aus Gründen der Absicherung dieser Kompensationen sowie höherer Rechtssicherheit für die betroffenen Unternehmen die Kompensationsregelung in das TEHG aufgenommen wird.

6. Mehr projektbezogene Gutschriften anerkennen

In dem vorliegenden BMU-Entwurf (§ 17) werden die projektbezogenen Gutschriften „Joint Implementation“ (JI) und „Clean Development Mechanism“ (CDM) nur in geringem Umfang anerkannt.

Stattdessen sollte die EU-rechtlich größtmögliche Anerkennung in die TEHG-Novelle aufgenommen werden. Diese projektbezogenen Gutschriften sind sowohl wirtschafts- wie klimapolitisch sinnvoll, da dadurch Treibhausgasemissionen global aufgrund der weltweit unterschiedlichen Reduktionskosten dort verringert werden können, wo dies am kostengünstigsten und effizientesten ist.

II. Zu einzelnen Regelungen

§ 2 Anwendungsbereich

Unter Bezugnahme auf Ziffer **4. Kleinanlagen unbürokratisch vom Emissionshandel befreien** sollte eine Regelung zu Kleinemittenten aufgenommen werden zur Wahrung dieser Option auf nationaler Ebene.

Viele Begrifflichkeiten, beispielweise die Begriffe „Anlage“, „Tätigkeit“ und „technische Einheit“ sollten ausschließlich und sauber abgegrenzt verwendet werden.

Die Definition des Anlagenbegriffs ist entscheidend für die praktische Umsetzung des TEHG. Nach Abs.1 soll das Gesetz für die Emission der in Anhang 1 Teil II genannten Treibhausgase im Rahmen der dort genannten Tätigkeiten gelten. Anhang 1 Teil II ist zwar mit „Tätigkeiten“ überschrieben, der dann folgende Katalog geht jedoch, ebenso wie die Abgrenzungskriterien in Abs.1 Satz 2, Absatz 2 bis 5 und Anhang 1 Teil I von „Anlagen“ aus, in denen diese Tätigkeiten stattfinden. Soweit für die Anwendbarkeit des TEHG Feuerungswärmeleistungen maßgeblich sind, beziehen sich diese auf die im Katalog enthaltenen Anlagen. Somit hängt die Frage, ob eine Tätigkeit vom TEHG erfasst wird, davon ab, ob die einzelnen Tätigkeiten an einem Standort eines Betriebs einer oder mehreren Anlagen zuzuordnen sind und ob die jeweilige Anlage nach den genannten

Bewertungsregeln den jeweils in Anhang 1 Teil II festgelegten Schwellenwert für die Feuerungs-wärmeleistung erreicht.

Demgegenüber knüpft das geltende Recht auf die immissionsschutzrechtliche Genehmigung ab. Darauf haben sich die Anlagenbetreiber eingestellt. Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten sollte dies im TEHG entsprechend klargestellt werden, insbesondere sollte dem Anlagenbetreiber optional überlassen bleiben, ob er eine Zusammenfassung der Anlagen herbeiführt in Sinne von Artikel 3 e der EU-Emissionshandelsrichtlinie. Der DIHK verweist dazu auf die Stellungnahmen des Verbandes der Automobilindustrie (VDA), des Verbandes der Chemischen Industrie (VCI) und des Verbandes der industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK).

Der in Absatz 2 Satz 2 verwendete Begriff der „Verbrennungseinheit“ wurde bisher nicht definiert und ist somit ungeklärt. Es wird vorgeschlagen, stattdessen den Begriff der „technischen Einheit“ (Richtlinie 2009/29/EG) zu nehmen.

Nach Abs. 5 Nr. 3 gilt das TEHG nicht für „Anlagen nach Anhang 1 Teil II Nummer 1 bis 6 zur Verbrennung von gefährlichen oder Siedlungsabfällen“, die nach 8.1 oder 8.2 der vierten BImSchV genehmigt sind, oder Teile solcher Anlagen, wenn nach der Genehmigung in der Anlage oder dem Anlagenteil außer für Zwecke der Zünd- und Stützfeuerung, als Brennstoff nur gefährliche Abfälle und/oder Siedlungsabfälle“ eingesetzt werden dürfen.

Diese „Ausschließlichkeitsformulierung“ beinhaltet die Gefahr, dass Anlagen, die nach 8.1 oder 8.2 der vierten Verordnung zur Durchführung des BImSchG genehmigt sind, aber aufgrund ihrer Genehmigung neben Siedlungs- und gefährlichen Abfällen auch nichtgefährliche Abfälle und „nicht Siedlungsabfälle“ einsetzen dürfen und können, damit den Regelungen des TEHG unterliegen. Daher sollte im TEHG auf den überwiegenden Einsatzes von gefährlichen und Siedlungsabfällen abgestellt werden. Dies sollte auch in § 3 (Begriffsbestimmungen) Absatz 1 Nr. 7 entsprechend geändert werden.

Die im BMU-Entwurf vorgesehene Verengung der Ausnahme nur für die MVA, bei der die Genehmigung verändert wird bzw. die Beschränkung auf Abfälle nach Kapitel 15, 17 und 19 des Abfallverordnungsverzeichnisses sowie dem zusätzlichen Erfordernis des Nachweises, dass diese Abfälle aus Siedlungsabfällen entstanden sind, geht über die EU-Emissionshandelsrichtlinie hinaus. Dies führt dazu, dazu nahezu alle MVAs unter die Emissionshandelspflicht fallen mit Beeinträchtigung für die kommunale Entsorgungssicherheit.

Darüber hinaus enthält der vorliegende BMU-Entwurf keine Regelung bzw. Definition, wie mit MVAs mit Biomasseinsatz umzugehen ist. Auch hier muss darauf geachtet werden, dass nicht alle derartigen Anlagen emissionshandelspflichtig werden.

§ 3 Begriffsbestimmungen

In Absatz 1 sollte die „Feuerungswärmeleistung“ definiert werden, da dieser Begriff auch in Anhang I Teil 1 verwendet wird. Dazu könnte auf die in § 2 Ziffer 11 der 13. BImSchV bereits existierende Definition zurückgegriffen werden.

Zur Definition des Anlagenbetreibers in Absatz 1 Nr. 2 verweisen wir auf o. g. Ausführungen zu **§ 2 Anwendungsbereich**. Ein Auseinanderfallen von TEHG-Betreiber und BImSchG-Betreiber sollte zur Vermeidung unnötigen Bürokratieaufwandes vermieden werden.

Auf Gründen der Klarstellung sollten durchgängig in der TEHG-Novelle das Wort „Monitoringplan“ durch den „Überwachungsplan“ sowie das Wort „Monitoring“ durch „Überwachung“ ersetzt werden.

Die in Absatz 2 enthaltene Ermächtigungsgrundlage für die Bundesregierung, ohne Zustimmung des Bundesrats, Kohlendioxidäquivalente für die einzelnen Treibhausgase zu bestimmen, ist zu streichen. Stattdessen sind die EU-Vorgaben aufzunehmen bzw. darauf zu verweisen. Darüber hinausgehende nationale Regelungen bzw. Spielräume sind aus Gründen der europäischen Wettbewerbsgleichheit zu vermeiden.

§ 4 Emissionsgenehmigung

Die Einführung eines zusätzlichen Genehmigungstatbestandes neben der bisherigen BImSchG-Genehmigung in Absatz 4 des BMU-Entwurfs führt zu unnötigen Bürokratiekosten und Aufwand ohne ökologischen Mehrwert.

Stattdessen sollte die Regelung in Absatz 4, die für Anlagen gilt, die vor dem 31.12.2012 nach dem BImSchG genehmigt wurden, auch als Genehmigungsfiktion auf Neuanlagen ausgedehnt werden. Dies hat sich in der Praxis bewährt.

Die Anzeigepflicht für jede „Änderung der Tätigkeit“ ist zu weitgehend. Hier sollte die bisher bestehende Einschränkung im heutigen § 4 Abs. 9 TEHG beibehalten werden.

§ 5 Ermittlung von Emissionen und Emissionsbericht

Die in Absatz 1 enthaltene Verlängerung der Emissionsberichtsspflicht vom derzeit 1. März auf den 31. März des Folgejahres wird begrüßt. Damit haben die Unternehmen mehr Zeit für die Berichterstattung.

Die in Absatz 3 vorgesehene Ermächtigungsgrundlage für das BMU, eine Verordnung zu erlassen, die Einzelheiten zur Berichterstattung und Verifizierung der von den Anlagen gemeldeten Emissionen regelt, ist – wie alle Verordnungsermächtigungen – dahingehend zu ändern, dass die Bundes-

regierung hierzu ermächtigt wird. Auch sollte klargestellt werden, dass die EU-Monitoring-Guidelines die Überwachung abschließend regelt.

§ 6 Genehmigung des Überwachungsplanes

Wir verweisen hierzu auf Ziffer **2. Örtliches Genehmigungsverfahren beibehalten**. Insofern muss die Genehmigung des Überwachungsplanes weiter bei der örtlichen BImSchG-Behörde verbleiben.

Wir verweisen weiterhin auf Ziffer **2. TEHG in zwei Stufen novellieren**. Insofern sollten nicht vor-schnell im TEHG Inhalte des Überwachungsplanes geregelt werden, bevor die EU-Monitoring-Verordnung vorliegt.

Nach Absatz 1 sollte der Überwachungsplan nur bei wesentlichen Änderungen (Tätigkeiten, Anlage, Brennstoffe, Kapazitäten etc.) erneuert werden müssen und nicht zwangsläufig zu jeder neuen Handelsperiode. Dies entlastet die Unternehmen von unnötigem Bürokratieaufwand.

§ 8 Versteigerung von Berechtigungen

Die Ermächtigung in Absatz 3, nur im Einvernehmen mit dem BMF eine Versteigerungsstelle zu benennen, sollte auch auf das Bundeswirtschaftsministerium ausgedehnt werden. Damit können auch die wirtschaftlichen Aspekte bei einer Versteigerung besser berücksichtigt werden.

§ 9 Erlöse aus der Versteigerung

Die Erlöse aus der Versteigerung sollen im vorliegenden BMU-Entwurf dem Bund zustehen. Wir schlagen vor, dass die Auktionserlöse - zumindest teilweise - an die Wirtschaft zurückfließen sollten, beispielsweise über allgemeine Unternehmenssteuersenkungen oder die Reduzierung der staatlich induzierten Energiepreisanteile. Zumindest sollten die in Artikel 10 Absatz 3 der EU-Emissionshandelsrichtlinie aufgeführten Maßnahmen damit finanziert werden, sofern dies einem größeren Kreis der Wirtschaft zugutekommt.

§ 10 Zuteilung von kostenlosen Berechtigungen an Anlagenbetreiber

Zusätzlich aufgenommen werden muss – wie bisher im Zuteilungsgesetz 2012 (ZuG 2010) – eine Härtefallregelung für außergewöhnliche Belastungssituationen. Da unklar ist, ob es ein entsprechendes Nachfolgegesetz geben wird, sollte dies in die TEHG-Novelle aufgenommen werden.

Nach Absatz 1 erhalten die Anlagenbetreiber eine Zuteilung von kostenlosen Berechtigungen nach Maßgabe der Grundsätze des Artikels 10 a Absatz 1 bis 5 und 7 der EU-Emissionshandelsrichtlinie. Dies muss entsprechend Artikel 10 a der EU-Richtlinie in der TEHG-Novelle erweitert werden – insbesondere auf Art. 10 a Absatz 12 (carbon leakage).

Wie im geltenden TEHG (§ 9 Abs.1) sollte der Anlagenbetreiber einen Anspruch auf Zuteilung haben.

Im Sinne einer belastbaren Antragstellung sollte Absatz 2 dahingehend ergänzt werden, dass alle relevanten Rahmenbedingungen für die Zuteilung bekannt sind. Auch sollte die behördliche Antragsfrist auf Zuteilung von kostenlosen Berechtigungen mindestens 6 Monate betragen.

Die in Absatz 3 gewählte Formulierung zu Rechtsbehelfen ist unklar und kann zu Rechtsstreitigkeiten führen. Damit wird dem Anlagenbetreiber nur ein „scheinbarer“ Rechtsschutz vorgespiegelt, da nur gegen vorläufige Zuteilungsentscheidung Rechtsbehelfe erhoben werden können. Problematisch ist, dass die Zuteilungsentscheidung erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt, zu dem eine „vorläufige Berechnung“ bereits erfolgt ist und dies dann nicht mehr nachträglich geändert werden kann.

Nach Absatz 4 erfolgt die Entscheidung über kostenlose Zuteilung an Antragsteller „vor Beginn der Handelsperiode“. Aus Gründen der Rechts- und Investitionssicherheit für den Anlagenbetreiber sollte eine klare Frist genannt werden, beispielsweise mindestens 6 Monate vor Beginn der Handelsperiode.

Die in Absatz 6 enthaltene Ermächtigungsgrundlage für die Bundesregierung, eine Verordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu erlassen, die die Einzelheiten der Zuteilung von kostenlosen Berechtigungen regelt, ist überflüssig und sollte ersatzlos gestrichen werden. Stattdessen ist auf die noch ausstehenden gemeinschaftsweiten EU-Vorgaben zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung zu verweisen. Andernfalls könnten vorschnelle oder schärfere Regelungen in Deutschland zu einer Beeinträchtigung der europäischen oder internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen führen.

§ 17 Umtausch von Projektgutschriften in Berechtigungen

In Absatz 1 sollte zumindest in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, was mit „andere Gutschriften für Emissionsminderungen“ gemeint ist, besser wäre eine definitorische Klarstellung im Gesetzestext.

Zu der restriktiven Anerkennung von Projektgutschriften im vorliegenden BMU-Entwurf verweisen wir auf Ziffer **6. Mehr projektbezogene Gutschriften anerkennen**. Lediglich die Verordnungsermächtigung in Absatz 4 würde eine großzügigere Umtauschmöglichkeit ermöglichen.

Stattdessen sollte die Verordnungsermächtigung in Absatz 4 ersatzlos gestrichen werden, da das Verfahren zur Anerkennung und zum Umtausch von Projektgutschriften EU-einheitlich in der so-

nannten „Linking Directive“ bereits geregelt ist. Dies sollte im TEHG aufgenommen und auf eine minimale Anerkennung von Projektgutschriften verzichtet werden.

§ 19 Überwachung

Unter Ziffer 2. **Örtliches Genehmigungsverfahren beibehalten** verweisen wir auf unsere Anregung, dass die DEHSt im Sinne einer „modifizierten“ Genehmigung gesetzlich zu einer Stellungnahme zum Überwachungsplan verpflichtet wird. Die finale Genehmigung muss weiterhin der örtlichen Landesbehörde überlassen bleiben.

In die Novelle sollten Mindestanforderungen an die DEHSt, insbesondere zum Datenschutz und Missbrauchsschutz, die aus dem vorliegenden Entwurf entfernt wurden, wieder aufgenommen werden. Die „Zertifikatediebstähle“, von denen deutsche Unternehmen betroffen waren, verdeutlichen die Notwendigkeit derartiger Maßnahmen.

§ 20 Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach diesem Gesetz

Die in Absatz 1 vorgesehene Verdoppelung der bisherigen Kontoeröffnungsgebühr auf 400 Euro wird von vielen Unternehmen kritisch hinterfragt und abgelehnt. Ausreichend wäre, auch unter Berücksichtigung der zeitlichen Verlängerung der Handelsperiode um 8 Jahre, eine anteilige Erhöhung der Kontoeröffnungsgebühr.

§ 22 Einheitliche Anlage

In Absatz 1 sollte ergänzt werden, dass bereits bestandskräftig anerkannte einheitliche Anlagen keiner erneuten Antragstellung bedürfen. Damit wird unnötiger Bürokratieaufwand vermieden.

In Absatz 2 Nr. 3 sollte klargestellt werden, dass die Feststellung, ob mehrere Anlagen als einheitliche Anlage gelten, nur auf Antrag des Betreibers erfolgt.

§ 26 Durchsetzung der Abgabepflicht

Der BMU-Entwurf berücksichtigt die zu § 18 TEHG ergangene neuere Rechtsprechung nicht. Das Verwaltungsgericht (VG) Berlin stellt in einem neueren Urteil klar, dass unabsichtliche Fehler bei der Berichtspflicht nicht sanktionierbar sind. Demgegenüber hält der vorliegende BMU-Entwurf daran fest, indem in jedem Falle – auch verschuldensunabhängig – eine Zahlungspflicht von Bußgeld besteht, wenn die Anzahl von abgegebenen Berechtigungen falsch ist. Lediglich bei „höherer Gewalt“ sind Ausnahmen von einer Sanktion möglich.

Der DIHK schlägt stattdessen vor, Verstöße gegen die Abgabepflicht infolge eines fehlerhaften Emissionsberichts in Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht genauso zu ahnden, wie vorsätzliche Verstöße.

Anhang 1 Einbezogene Tätigkeiten und Treibhausgase

Der DIHK schlägt vor, dass das BMU nochmals im Detail prüft, ob die Formulierungen für „Tätigkeiten“, „Grenzwerte“, „Kumulierungsregel“, „Ausnahmen“ etc. im Sinne einer 1:1-Umsetzung der EU-Emissionshandelsrichtlinie den europäischen Vorgaben entsprechen und ohne weitere nationalen Einschränkungen übernommen wurden.

In Anhang Teil I Absatz 1 fehlt die im Anhang I Ziffer 5 der EU-Emissionshandelsrichtlinie enthaltene Ausnahme von „Einheiten zur Verbrennung von gefährlichen oder Siedlungsabfällen“ sowie die Ergänzung aus der Richtlinie bezüglich Biomasse.

In Teil II Nr. 1, 5, 11, 13, 19, 22 sollte die in der EU-Emissionshandelsrichtlinie Schwelle „von mehr als 20 MW“ in das TEHG aufgenommen werden.

DIHK/AR/27.09.2010

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

BMU-Entwurf einer Opt-out-Regelung für Kleinanlagen in der Novelle des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG), (Stand 20. Dezember 2010)

Mit dem vorgelegten BMU-Entwurf für eine Opt-out-Regelung für Kleinanlagen eröffnet das BMU - wie auch vom DIHK gefordert¹ - in Umsetzung von Artikel 27 der europäischen Emissionshandelsrichtlinie den Unternehmen die Möglichkeit, Anlagen von nur bis zu 15.000 Jahrestonnen CO₂ in der 3. Handelsperiode (2013 – 2020) vom Emissionshandel auszunehmen. Dies ist grundsätzlich positiv. Denn damit werden rund ein Viertel der insgesamt ca. 2.200 Anlagen, deren Anteil an den emissionshandelsbedingten Treibhausgasen aber weniger als 2 Prozent beträgt, von den unkalkulierbaren Zertifikate-Abgabepflichten sowie Berichterstattungspflichten entlastet.

Der vorgelegte Novellierungsentwurf ist aber nicht ausreichend und enthält unnötige kontraproduktive Verschärfungen und Bürokratiekosten für Kleinanlagen, die aus dem Emissionshandel aussteigen wollen. Er beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen gegenüber ihren europäischen Konkurrenten.

Ziel von Bundesregierung und Deutschem Bundestag sollte es sein, auch durch eine wirtschaftsverträgliche Opt-out-Regelung Wachstums- und Beschäftigungsspielräume zu sichern. Der DIHK bittet die Bundesregierung sicherzustellen, dass bei künftigen europäischen Vorgaben für nichtemissionshandelspflichtige Anlagen keine Doppelbelastungen für vom Emissionshandel befreite deutsche Unternehmen durch nationale und europäische Regelungen² entstehen.

I. Unsere zentralen Forderungen sind:

- **Befreiung vom Emissionshandel unbürokratisch organisieren**
- **Bagatellgrenze auf 25.000 Jahrestonnen CO₂ erhöhen**
- **„Gleichwertige Maßnahmen“ wirtschaftsverträglich ausgestalten**
- **Wiedereinstieg in den Emissionshandel diskriminierungsfrei ermöglichen**

¹ Siehe dazu auch die DIHK-Stellungnahme zur TEHG-Novelle vom 27. September 2010, Seite 3.

² Dazu könnte auch ein entsprechender Hinweis in die TEHG-Novelle aufgenommen werden.

1. Befreiung vom Emissionshandel unbürokratisch organisieren

Der vorliegende BMU-Entwurf ist ordnungsrechtlich überfrachtet und führt für die kleinen und mittleren Unternehmen, die vom Emissionshandel befreit werden wollen, zu unnötigem Aufwand und Bürokratiekosten. Zudem gibt es eine Vielzahl an rechtlichen Unklarheiten, beispielsweise bei Kapazitätserweiterungen, die die unternehmerische Investitionskalkulierbarkeit beeinträchtigen.

Ziel der vorliegenden Opt-out-Regelung sollte es deshalb sein, den Unternehmen einen unbürokratischen Ausstieg aus dem Emissionshandel zu ermöglichen.

2. Bagatellgrenze auf 25.000 Jahrestonnen CO₂ erhöhen

Der vorliegende BMU-Entwurf senkt ohne Not den in der EU-Emissionshandelsrichtlinie enthaltenen Schwellenwert von max. 25.000 Jahrestonnen CO₂, unter dem Kleinanlagen aus dem Emissionshandels aussteigen können, auf 15.000 Jahrestonnen CO₂. Damit verbietet das BMU rund einem Viertel der von der EU-Richtlinie erfassten Kleinanlagen die optionale Chance, von den risikohaltigen Zertifikate-Abgabepflichten sowie bürokratischen Berichterstattungspflichten entlastet zu werden. Der Gesetzgeber greift mit dieser übervorsichtigen Reduzierung zu weit in die individuelle unternehmerische Entscheidung des Unternehmens ein.

Der DIHK fordert hier eine 1:1-Umsetzung der EU-Emissionshandelsrichtlinie; d. h. ein Optionsrecht für Kleinanlagen, bis zu 25.000 Jahrestonnen CO₂ aus dem Emissionshandel auszusteigen. Damit könnten in Deutschland über 50 Prozent der Kleinanlagen vom Emissionshandel befreit werden, die aber nur für rund 3 Prozent der entsprechenden Emissionen verantwortlich sind. Dies wäre eine Entlastung für mehr kleine und mittlere Unternehmen, ohne die Zielsetzung des Gesetzes zu gefährden.

3. „Gleichwertige Maßnahmen“ wirtschaftsverträglich ausgestalten

Die EU-Emissionshandelsrichtlinie verpflichtet Unternehmen, die unterhalb des Schwellenwertes von 25.000 Jahrestonnen CO₂ liegen, bei einem Ausstieg aus dem Emissionshandel zu „gleichwertigen Maßnahmen“, die nicht näher spezifiziert sind. Der DIHK fordert für Kleinanlagen bzw. kleine und mittlere Unternehmen einen unbürokratischen Ausstieg aus dem Emissionshandel – ohne kontraproduktive Belastungen! „Gleichwertige“ Maßnahmen dürfen nicht zu „gleichwertigen“ Belastungen führen.

Die im vorliegenden BMU-Entwurf vorgesehene kontinuierliche jährliche Emissionsminderung von 1,74 Prozent und die umfangreiche Emissionsberichterstattung sind zu bürokratisch und aufwendig. Sie ist auch praxisfremd, denn derartige CO₂-Reduzierungen sind mit Investitionen verbunden und erfolgen in einzelnen größeren Schritten. Die Belastung für den Mittelstand würde „durch die Hintertür“ wieder eingeführt.

Deshalb ist neben einer vereinfachten Berichterstattung den Unternehmen in der Handelsperiode eigenständig zu überlassen, in welchem Ausmaß jährlich Minderungen erfolgen. Frühzeitige CO₂-Reduktionen müssen in der gesamten Handelsperiode angerechnet werden.

Darüber hinaus sollte die vorgesehene Emissionsminderung von 1,74 Prozent nur gelten, wenn diese auch für die Unternehmen - nach BAT (Best Available Technology) - überhaupt erreichbar ist. Auch wird angeregt, dass CO₂-Minderungen nicht nur in der betroffenen Anlage, sondern auch durch CO₂-Reduzierungen in anderen Bereichen des Unternehmens, die nicht dem Emissionshandel unterliegen, möglich sein sollten.

Der DIHK begrüßt grundsätzlich die Wahlmöglichkeit der Unternehmen, für einen Ausstieg aus dem Emissionshandel statt einer Selbstverpflichtung alternativ einen Ausgleichsbeitrag zu zahlen. Dies darf nicht dazu führen, dass es gerade für kleine und mittlere Unternehmen aufgrund dieser zusätzlichen Kosten unattraktiv ist, vom Emissionshandel befreit zu werden. Zudem ist der Berechnungsmodus kompliziert.

Der DIHK schlägt vor, dass vor der Kabinettsentscheidung insbesondere BMU und BMWi diesen Punkt mit den beteiligten Wirtschaftskreisen besprechen! Gerade die kleinen und mittleren Unternehmen brauchen Entlastung statt finanzieller Belastung und mehr Deregulierung statt zusätzlicher Abgabenbürokratie.

Der DIHK bittet die Bundesregierung zu prüfen, inwieweit alternative „gleichwertige Maßnahmen“ mit weniger Bürokratiekosten in die TEHG-Novelle aufgenommen werden können. Dies könnte beispielsweise die Teilnahme von Unternehmensmitarbeitern an Weiterbildungsmaßnahmen über die Reduzierung von betriebsbedingten Treibhausgasemissionen sein.

4. Wiedereinstieg in den Emissionshandel diskriminierungsfrei ermöglichen

In dem vorliegenden BMU-Entwurf werden Anlagen bei Überschreitung der Mengenschwelle von 25.000 Jahrestonnen CO₂ oder der Nichteinhaltung der Minderungspflichten bis zum Ende der Handelsperiode emissionshandelspflichtig und verlieren ihren Anspruch auf kostenlose Zuteilung von Zertifikaten, sofern sie vorher die Befreiung vom Emissionshandel beantragt haben. Dies ist eine ungerechtfertigte Diskriminierung der „Spät-Einsteiger“ gegenüber den bestehenden emissionshandelspflichtigen Anlagen und widerspricht Artikel 27 der EU-Emissionshandelsrichtlinie. Damit würden deutsche Unternehmen gegenüber ihren EU-Konkurrenten benachteiligt werden.

Der DIHK fordert, dass eine Anlage, die in der Handelsperiode wieder emissionshandelspflichtig wird, neben den Pflichten auch die wirtschaftlichen Rechte erlangt. Dazu gehört eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten auf Grundlage des ohnehin vorzulegenden Zuteilungsantrages.

II. Zu weiteren einzelnen Regelungen in § 28 Befreiung von Kleinemittenten

Wir verweisen auf o. g. Ausführungen zu **2. Bagatellgrenze auf 25.000 Jahrestonnen CO₂ erhöhen**. Die Begründung zu § 28 Abs. 3, wonach durch eine Mengenschwelle von 15.000 Jahrestonnen CO₂ sichergestellt wird, dass nur solche Kleinanlagen ausgenommen werden, die voraussichtlich die gesamte Handelsperiode 2013 bis 2020 die Befreiungsvoraussetzungen erfüllen, ist nicht überzeugend.

Die in Absatz 1 Satz 1 gewählte Berechnungsgrundlage für eine Befreiung vom Emissionshandel, wonach jeweils in den Jahren 2008 bis 2010 weniger als 15.000 Jahrestonnen CO₂ emittiert sein müssen, ist sachlich nicht gerechtfertigt aufgrund der beträchtlichen Ausschläge beim wirtschaftlichen Wachstum in diesem Zeitraum.

Der DIHK schlägt vor, stattdessen den entsprechenden Mittelwert aus den Jahren 2008 bis 2010 aufzunehmen.

Nach Abs. 5 erlischt die Befreiung vom Emissionshandel, wenn in einem Jahr in der Handelsperiode 2013 bis 2020 eine Anlage 25.000 Jahrestonnen CO₂ oder mehr emittiert.

Der DIHK bittet den BMU um Prüfung und rechtliche Klarstellung, wie unterschiedliche Kapazitätserweiterungen behandelt werden, die dazu führen, dass ein Unternehmen in der Handelsperiode oberhalb der Mengenschwellen emittiert. Wie wirkt sich dies in einem Unternehmen auf bestehende Anlagen aus, die mehr produzieren mit einem höheren CO₂-Ausstoß oder einer gänzlich neu errichteten Anlage, die unterhalb der Mengenschwellen emittiert?

DIHK/AR/10.01.2011